Office national de l'énergie
National Energy Board

Motifs de décision

Repsol Energy Canada Ltd.

GH-1-2008

Septembre 2008

Importation de GNL
Exportation de gaz

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Repsol Energy Canada Ltd.

Le 27 décembre 2007, une demande a été présentée en vue d'obtenir une licence pour l'importation de gaz naturel liquéfié ainsi qu'une licence pour l'exportation de gaz naturel aux termes de l'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

GH-1-2008

Septembre 2008

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2008
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2008-8F
ISBN 978-0-662-04414-7

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Demande d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2008 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2008-8E
ISBN 978-1-100-10167-5

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Table des matières i
Liste des figures ii
Liste des tableaux ii
Liste des annexes ii
Liste des sigles et des abréviations iii
Exposé et comparutions iv

1. Introduction 1

2. Cadre de réglementation pour les licences d'importation et d'exportation de gaz 4
2.1 Cadre de réglementation de la licence d'exportation de gaz 4
2.1.1 Audience publique 5
2.1.2 Surveillance continue 6
2.2 Cadre de réglementation de la licence d'importation de gaz 8

3. Demande de licence pour importer du gaz naturel liquéfié 10
3.1 Demande de licence d'importation 10
3.2 Approvisionnement en GNL et marché connexe 10
3.3 Transport de GNL et capacité du terminal méthanier de Canaport 11
3.4 Autorisations des organismes de réglementation et impacts environnementaux 12
3.5 Conclusion 16

4. Demande de licence pour exporter du gaz naturel 17
4.1 Demande de licence d'exportation 17
4.2 Approvisionnement en gaz 17
4.3 Transport 17
4.4 Marchés 18
4.5 Contrat de vente de gaz 19
4.6 Autorisations des organismes de réglementation et impacts environnementaux 19
4.7 Conclusion 24

5. Dispositif 25

Liste des figures

1-1 Points d'importation et d'exportation proposés et gazoducs des Maritimes et du Nord-Est des États-Unis 3

Liste des tableaux

1-1 Résumé des licences demandées 1

Liste des annexes

I Liste des questions pour l'instance GH-1-2008 26
II Conditions de la licence à délivrer pour l'importation de gaz naturel liquéfié 27
III Conditions de la licence à délivrer pour l'exportation de gaz naturel 29

Liste des sigles et des abréviations

ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
É.-U.	États-Unis
ÉIE	Évaluation des incidences de l'exportation
Emera Brunswick Ltd.	Emera Brunswick Pipeline Company Ltd.
gazoduc Brunswick	gazoduc Brunswick d'Emera
gazoduc de M&NE U.S.	section américaine du gazoduc de la société Maritimes & Northeast Pipeline
GNL	gaz naturel liquéfié
Irving Oil	Irving Oil Limited et ses sociétés affiliées (collectivement appelés « Irving Oil »)
Loi sur l'ONÉ ou *Loi*	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
MACM	méthode axée sur les conditions du marché
Ministère	ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse
N.-B.	Nouveau-Brunswick
PNGTS	Portland Natural Gas Transmission System
Règlement	*Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (Partie VI de la* Loi*)*
RENA	Repsol Energy North America Corp.
Repsol C	Repsol Comercializadora de Gas, S.A.
Repsol ou le demandeur	Repsol Energy Canada Ltd.
Repsol YPF	Repsol YPF, S.A.
terminal méthanier de Canaport	terminal méthanier et quai polyvalent de Canaport

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande en date du 27 décembre 2007 que Repsol Energy Canada Ltd. a présentée en vue d'obtenir une licence pour l'importation de gaz naturel liquéfié ainsi qu'une licence pour l'exportation de gaz naturel, en vertu de la partie VI de la Loi sur l'ONÉ; demande déposée auprès de l'Office national de l'énergie dans le dossier OF-EI-Gas-GL-R153 01;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience GH-1-2008 de l'Office national de l'énergie, datée du 29 janvier 2008;

ENTENDUE à Saint John (Nouveau-Brunswick), les 27 et 28 mai 2008;

DEVANT :

M. K.M. Bateman	Membre présidant l'audience
M[me] S.A. Leggett	Membre
M[me] G.A. Habib	Membre

Comparutions	**Au nom de**	**Témoins**
Demandeur		
M. L. Keough M[me] K. Beattie	Repsol Energy Canada Ltd.	M. J. Jensen M. J. Reed M. V. Morrisette M. P. Ribbeck M. D. Marcoux
Intervenants		
Associations		
M. N.J. Schultz	Association canadienne des producteurs pétroliers	
Sociétés		
M. P.T. Zed	Emera Brunswick Pipeline Company Ltd.	
M. J.H. Smellie	Irving Oil	
Particuliers		
M[me] T. Debly	Dans sa propre cause	
M. H. Sauerteig	Dans sa propre cause	

Gouvernements

M. A. Bilodeau	Ministère de l'Énergie du Nouveau-Brunswick
M. M. Rieksts	Ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse

Exposé oral

M[me] I. Gilman	Saint John Board of Trade

Avocats de l'Office national de l'énergie

M[e] R.M. Zanin
M[e] D. Saumure

Chapitre 1

Introduction

Dans une demande présentée à l'Office national de l'énergie (ONÉ ou Office) le 27 décembre 2007, Repsol Energy Canada Ltd. (Repsol ou le demandeur) a sollicité une licence, aux termes de la partie VI, article 117, de la *Loi sur l'Office national de l'énergie (Loi* ou Loi sur l'ONÉ), l'autorisant à importer au Canada du gaz naturel liquéfié (GNL) au terminal méthanier et quai polyvalent de l'usine Canaport (terminal méthanier de Canaport) près de Saint John, au Nouveau-Brunswick (N.-B.). Une fois le GNL regazéifié, il servira à approvisionner le marché intérieur canadien et le marché d'exportation aux États-Unis (É.-U.).

Repsol a également sollicité une licence pour l'exportation de gaz naturel aux É.-U., par l'entremise du gazoduc Brunswick d'Emera (gazoduc Brunswick), qui s'étend du terminal méthanier de Canaport jusqu'à un point de la frontière canado-américaine près de St. Stephen, au N.-B., où il joint la section américaine du gazoduc de la société Maritimes & Northeast Pipeline (gazoduc de M&NE U.S.).

Le tableau 1-1 résume les conditions des licences demandées et la figure 1-1 montre les points d'importation et d'exportation proposés ainsi que les gazoducs des Maritimes et du Nord-Est des États-Unis.

Tableau 1-1
Résumé des licences demandées

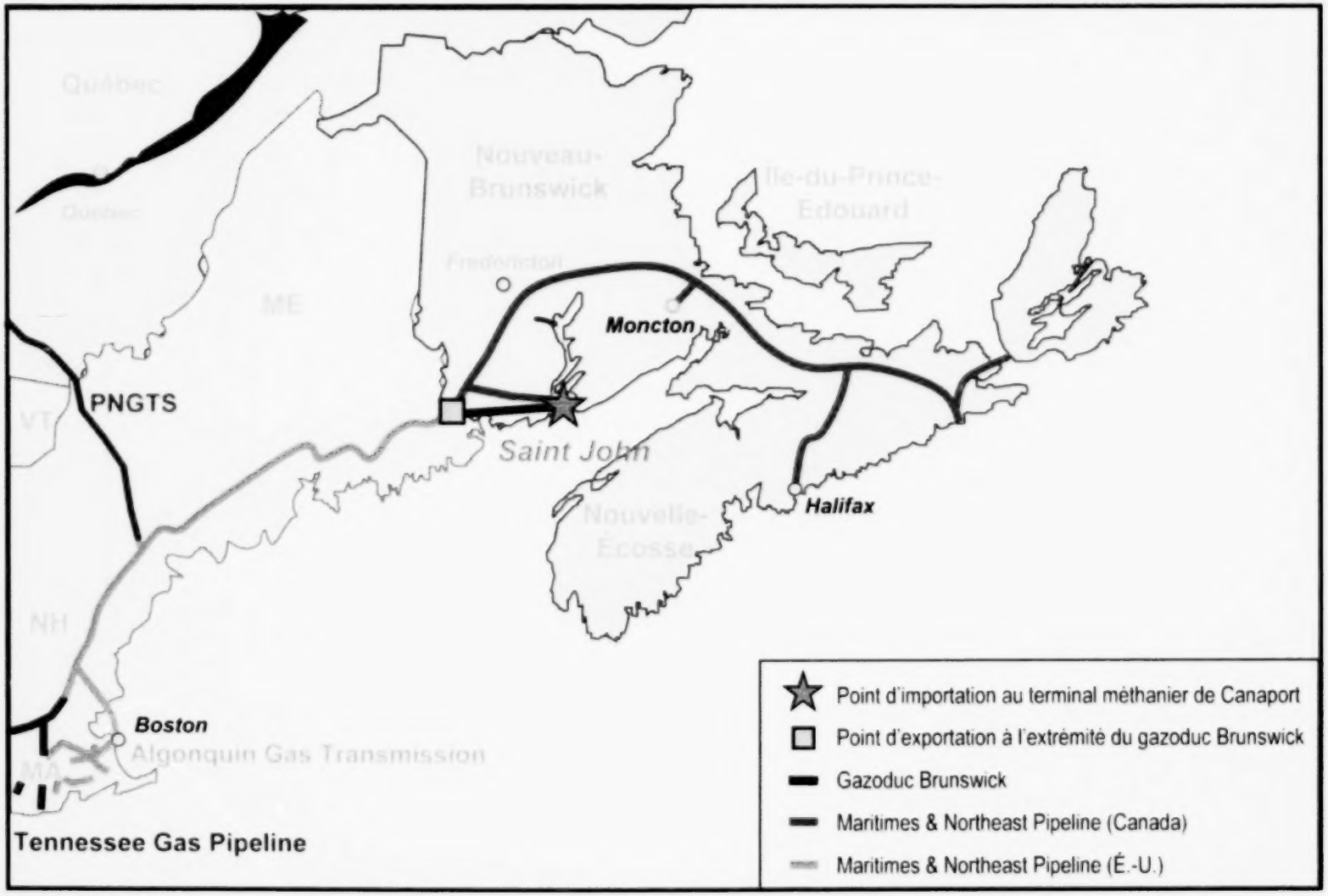
	Licence d'importation de GNL	**Licence d'exportation de gaz naturel**
Durée	25 ans à partir de la date des premières livraisons	25 ans à partir de la date des premières livraisons
Quantité maximale pour la durée de la licence	262 000 000 10^3 m^3 (9 250 Gpi^3) de GNL à l'état gazeux ou 198 200 000 tonnes de GNL	258 500 000 10^3 m^3 (9 125 Gpi^3)
Quantité annuelle maximale	10 480 000 10^3 m^3 (370 Gpi^3) de GNL à l'état gazeux ou 7 927 000 tonnes de GNL	10 340 000 10^3 m^3 (365 Gpi^3)
Quantité journalière maximale	sans objet (s.o.)	28 320 10^3 m^3 (1 Gpi^3)
Tolérance annuelle	10 %	10 %
Tolérance journalière	s.o.	20 %
Point d'importation/exportation	Terminal méthanier de Canaport	Extrémité du gazoduc Brunswick à la frontière canado-américaine près de St. Stephen, au N.-B.

Le 29 janvier 2008, l'Office a délivré l'ordonnance d'audience GH-1-2008, qui énonce la procédure à suivre pour la demande de Repsol. L'Office a reçu et accepté 16 demandes de statut d'intervenant. Après avoir pris connaissance des présentations des intervenants et de Repsol, l'Office a, par l'entremise d'une lettre datée du 19 mars 2008, délivré l'ordonnance d'audience modifiée AO-1-GH-1-2008 et modifié la liste de questions (voir l'annexe I).

Par l'entremise d'une lettre datée du 15 avril 2008, l'Office a invité toutes les parties à présenter leurs commentaires quant à l'interprétation de la disposition sur la répartition équitable de l'alinéa 118*c*) de la Loi sur l'ONÉ ainsi qu'à la façon de donner cette interprétation dans le contexte de la présente instance.

L'Office a tenu la partie orale de l'audience les 27 et 28 mai 2008 à Saint John, au N.-B.

Figure 1-1
Points d'importation et d'exportation proposés et gazoducs des Maritimes et du Nord-Est des États-Unis



Chapitre 2

Cadre de réglementation pour les licences d'importation et d'exportation de gaz

Dans le cadre de l'examen des demandes de licences d'importation de GNL au Canada et d'exportation de gaz naturel du Canada vers les États-Unis, l'Office doit se conformer à l'article 118 de la *Loi* qui stipule :

> art. 118. Pour délivrer une licence, l'Office tient compte des facteurs qui lui semblent pertinents; il doit notamment :
>
> *a)* veiller à ce que la quantité de pétrole ou de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de pétrole ou de gaz au Canada;
>
> *b)* [Abrogé, 1990, ch. 7, art. 32]
>
> *c)* tenir compte, dans les cas d'importation, ou d'exportation pour réimportation, du pétrole ou du gaz, de la distribution équitable du pétrole ou du gaz, selon le cas, au Canada.

Le demandeur a sollicité une licence pour importer du GNL au Canada. Il s'agit de la première demande de ce genre au Canada et c'est la première fois que l'Office doit interpréter l'alinéa 118*c*) de la *Loi* dans ce contexte. En ce qui concerne l'étude des demandes de licence d'exportation de gaz naturel, dont la dernière remonte à 1999, l'Office utilise une approche de réglementation bien établie, connue comme la méthode axée sur les conditions du marché (MACM).

2.1 Cadre de réglementation de la licence d'exportation de gaz

En mars 1985, les gouvernements du Canada et des trois provinces productrices de l'Ouest ont conclu une entente sur la tarification et la taxation du pétrole et du gaz naturel (Accord de l'Ouest) qui établissait le principe selon lequel les prix du pétrole et du gaz seraient déterminés de gré à gré par les acheteurs et les vendeurs. L'Accord de l'Ouest a mené ces gouvernements à signer, le 31 octobre1985, une entente sur les marchés et les prix du gaz naturel (que l'on appelle généralement l'« Entente de l'Halloween ») qui énonce le cadre stratégique, y compris les conditions auxquelles les exportations de gaz assujetties à une licence seraient permises.

L'Office, conformément à l'*Examen de la méthode de calcul des excédents de gaz naturel* (GHR-1-87), a mis en œuvre une procédure (la MACM) au titre de laquelle elle évalue les demandes de licences d'exportation de gaz naturel. La MACM part du principe fondamental que le marché fonctionnera de façon à ce que les besoins du Canada en gaz naturel soient

satisfaits à des prix justes. La MACM a été modifiée à l'issue d'audiences publiques ultérieures, y compris lors des audiences GHW-4-89 et GHW-1-91. Ces modifications ne portent pas atteinte au principe fondamental de la MACM.

La MACM veille à ce que le gaz naturel dont l'exportation est envisagée soit à la fois excédentaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada et conforme à l'intérêt public. Elle compte deux composantes : une audience publique, exigée par la *Loi*, ainsi qu'une surveillance constante des marchés énergétiques canadiens. Suit une description du processus de l'Office afin d'évaluer les demandes de licence d'exportation de gaz.

2.1.1 Audience publique

L'audience publique comprend trois composantes : la méthode d'intervention en fonction des plaintes, l'évaluation des incidences de l'exportation et les autres facteurs d'intérêt public.

A. Méthode d'intervention en fonction des plaintes

Cette méthode vise à garantir que les acheteurs canadiens actifs ont accès au gaz à des conditions aussi favorables que celles qui sont offertes aux clients à l'exportation. L'Office doit examiner toute plainte de la part d'acheteurs canadiens de gaz qui s'opposent au projet d'exportation en alléguant qu'ils n'ont pas eu la possibilité d'acheter du gaz à des conditions semblables à celles de l'exportation proposée, y compris à des prix équivalents.

B. Évaluation des incidences de l'exportation (ÉIE)

L'ÉIE a principalement pour objet d'aider l'Office à déterminer si le marché énergétique canadien peut s'adapter à des exportations supplémentaires de gaz d'une façon telle que les Canadiens n'auront pas de difficulté à répondre à leurs besoins énergétiques à des prix déterminés par le marché.

C. Autres facteurs touchant l'intérêt public

Au-delà la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'ÉIE, l'Office a droit de regard sur différentes considérations d'intérêt public, notamment :

- évaluer l'offre de gaz liée par contrat;
- évaluer la probabilité que les volumes visés par la licence soient pris;
- déterminer si les contrats de vente sont susceptibles de durer;
- examiner si les contrats de vente de gaz ont été négociés entre entreprises indépendantes;
- vérifier si la demande d'exportation de gaz a l'appui de producteurs;
- vérifier si les contrats de vente de gaz prévoient le paiement des frais connexes de transport dans les pipelines canadiens pendant la durée du contrat de vente;

- établir la durée appropriée d'une licence d'exportation en tenant compte des éléments suivants :
  - i) preuve relative à la suffisance des approvisionnements en gaz dont le demandeur de licence dispose pour fournir les volumes visés par la demande pendant toute la durée de la licence demandée;
  - ii) preuve relative à la nécessité de délivrer une licence pour la durée demandée, à la lumière des clauses des contrats de vente et de transport de gaz connexes et des modalités des permis délivrés par d'autres organismes de réglementation;
  - iii) tout autre élément de preuve que l'Office juge pertinent quant à la durée appropriée de la licence.
- évaluer les effets environnementaux des installations liées à la licence[1].

2.1.2 Surveillance continue

Aux termes de la MACM, l'Office surveille les perspectives quant à l'offre et à la demande canadiennes des principaux produits énergétiques pour s'assurer que les marchés du gaz naturel fonctionnent comme il se doit. La surveillance permet à l'Office de déterminer les situations dans lesquelles les marchés ne fonctionnent pas convenablement ou les cas où l'évolution de l'offre et de la demande jette un doute sur la capacité des Canadiens à répondre à leurs futurs besoins énergétiques.

Opinion du demandeur

Repsol a avancé que l'intérêt public, lorsqu'il est afférent à une licence d'exportation de gaz canadien, serait généralement déterminé en fonction de la MACM de l'Office et que l'un des buts principaux de la MACM est de s'assurer que le gaz naturel devant faire l'objet d'une licence d'exportation représente un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles au Canada et que l'exportation proposée est conforme à l'intérêt public.

Quoi qu'il en soit, Repsol a fait valoir que l'exportation de GNL regazéifié diffère de l'exportation de gaz naturel produit au Canada. Pour cette raison, l'approche traditionnellement employée par l'Office dans le contexte des exportations de gaz n'est peut-être pas pertinente en tous poins. Puisque le GNL regazéifié augmenterait l'offre globale pour répondre aux besoins des Canadiens, la MACM devrait être appliquée de façon flexible pour tenir compte des circonstances uniques entourant l'exportation de GNL regazéifié.

Repsol a avancé que même si elle ne dispose pas de contrats d'approvisionnement garanti avec des fournisseurs canadiens en vue de l'exportation de gaz, elle devrait avoir la possibilité, au titre de la licence proposée, d'exporter du gaz produit au pays. Ce gaz s'ajouterait au GNL regazéifié importé. Si Repsol pouvait faire l'acquisition de gaz d'exportation produit au Canada à un moment ou à un autre au cours de la période de 25 ans de la licence, ce serait dû au fait que les forces du marché ont rendu cette situation possible. Selon Repsol, l'exportation de ce gaz ne

1 Plus particulièrement, l'Office tient compte du critère du lien nécessaire, c'est-à-dire que la licence d'exportation ainsi que les installations et les activités en amont doivent être intégrées au point de sembler faire partie d'un seul plan d'action.

devrait pas avoir d'incidence sur les futurs besoins gaziers du Canada, ce qui respecterait l'intention de la MACM et les conditions qui prévalent sur le marché.

Opinions des intervenants

L'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) a présenté des arguments s'articulant autour de l'application, par l'Office, de la MACM dans le contexte d'une politique énergétique axée sur le marché. L'ACPP a mentionné que les outils principaux prévus aux termes de la MACM permettraient à l'Office d'évaluer la demande de Repsol.

Irving Oil Limited et ses sociétés affiliées, collectivement appelées « Irving Oil » (Irving Oil) ont soutenu que la MACM demeure le moyen courant grâce auquel l'Office doit évaluer la demande de Repsol. La société est d'avis que la MACM devrait être appliquée conformément aux préceptes sous-jacents de la politique énergétique axée sur le marché, sur laquelle s'appuie le gouvernement du Canada et dont l'ACPP a discuté. Irving Oil a dit reconnaître la nature unique du commerce du GNL et demandé avec insistance à l'Office d'appliquer la MACM en fonction des circonstances.

Le ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse (le Ministère) a allégué que la MACM devrait servir à évaluer la demande de Repsol visant l'exportation de GNL regazéifié de la même façon qu'elle serait appliquée à une partie voulant exporter du gaz produit au Canada. Selon le Ministère, la *Loi* ne fait aucune distinction entre l'exportation de gaz produit au Canada et celle de gaz naturel importé. De plus, comme Repsol, tel qu'il est précisé dans sa demande, a subséquemment rectifié sa position d'origine qui consistait d'abord à n'exporter que du GNL regazéifié pour ensuite vouloir utiliser la licence d'exportation proposée pour exporter aussi du gaz canadien, la MACM s'applique entièrement.

Opinion de l'Office

D'après Repsol, le libre marché dans un milieu déréglementé ne va à l'encontre d'aucune exigence imposée à l'Office en vertu de l'alinéa 188*a)* de la Loi. Par conséquent, Repsol soutient que le gaz produit au Canada et éventuellement acquis dans un tel contexte ferait la preuve que les exigences prévues au titre de la MACM et en vertu de l'alinéa 188*a)* de la *Loi* sont dès à présent respectées. De l'avis de l'Office, la démarche proposée par Repsol est fort différente de celle qu'il privilégie à l'heure actuelle alors que, notamment, des accords d'approvisionnement doivent exister au moment de la demande.

L'Office reconnaît que le marché du gaz canadien a évolué depuis que l'Entente de l'Halloween a été signée en 1985, mais il croit que les principes de cette entente sont toujours les mêmes. Ayant pris en considération les opinions des parties en présence, l'Office est d'avis qu'il n'y a aucun motif impérieux justifiant l'abandon ou la modification de la MACM pour autant que celle-ci se rapport à l'étude des licences d'exportation de gaz d'origine canadienne. En outre, toute modification de fond qui pourrait être envisagée nécessiterait la participation d'un large éventail de parties prenantes ce qui, de l'avis de l'Office, va au-delà de la

portée de la présente instance. Dans ce cas précis, l'Office trouve que les exigences imposées, qu'il s'agisse de s'assurer de répondre aux besoins canadiens en gaz, d'accords d'approvisionnement allant de pair avec les licences d'exportation de gaz produit au pays ou d'autres considérations pertinentes pour l'intérêt public, continuent d'être respectées grâce à l'application de la MACM.

Pour les besoins de l'examen de la demande d'exportation de GNL regazéifié qui est importé au Canada, l'Office admet que le gaz importé s'ajoute à la production canadienne. Cependant, l'Office croit que la MACM devrait être utilisée pour évaluer le bien-fondé de cette demande dans le contexte d'une offre accrue et des besoins futurs au Canada.

Jugeant que la MACM constitue l'approche à adopter pour évaluer les demandes de licence d'exportation, l'Office l'appliquera de manière à tenir compte des circonstances particulières à de tels cas et abordées au chapitre 4 des présents Motifs de décision.

2.2 Cadre de réglementation de la licence d'importation de gaz

L'alinéa 118*c*) de la Loi sur l'ONÉ prescrit que dans les cas d'importation de gaz aux termes d'une licence, l'Office doit tenir compte de la distribution équitable de ce gaz au Canada. L'Office a invité toutes les parties à soumettre leurs commentaires quant à l'interprétation de cet alinéa en ce qui a trait à la façon qu'il devrait être appliqué dans le contexte de la demande de Repsol pour importer du GNL au Canada.

Opinion du demandeur

Le demandeur a fait valoir que le marché énergétique canadien est pleinement déréglementé et a mentionné que l'alinéa 118*c*) ne s'applique pas à l'évaluation de cette demande. À son avis, le Parlement n'avait pas à l'esprit que l'alinéa 118*c*) serait employé pour évaluer les demandes de licences d'importation une fois le marché déréglementé. Repsol a allégué que dans un tel marché, c'est ce dernier qui dicterait la direction prise par le gaz naturel plutôt que la distribution équitable prévue par la Loi sur l'ONÉ.

Dans sa réplique, Repsol a avancé que l'Office doit considérer l'alinéa 118*c*) pour rendre une décision dans le cadre d'une demande de licence d'importation. Cependant, Repsol a émis l'opinion qu'il est possible de respecter le principe de distribution équitable dans un marché déréglementé.

Opinions des intervenants

L'ACPP a appuyé le point de vue de Repsol en plus d'exposer son opinion relativement à l'interprétation de l'alinéa 118*c*). Les commentaires de l'ACPP concernaient le contexte législatif entourant la disposition anciennement connue comme l'alinéa 83*c*) (maintenant l'alinéa 118*c*)). L'ACPP a laissé entendre que l'alinéa 118*c*) ne s'appliquerait que dans le cas où le Parlement ordonnerait à l'Office de régir le commerce interprovincial du pétrole ou du gaz naturel.

Irving Oil a réitéré les présentations de Repsol et de l'ACPP qui laissaient entendre que l'exigence relative à la distribution équitable ne devrait avoir aucune application directe sur le marché déréglementé actuel. À titre subsidiaire, Irving Oil a ajouté que la façon dont le projet est étayé adhère au concept de la distribution équitable compte tenu de l'engagement de Repsol à mettre des volumes raisonnables à la disposition des marchés des Maritimes.

En ce qui concerne l'interprétation de la loi[2] et l'intention du Parlement, le Ministère a laissé entendre que cette disposition vise à répondre aux préoccupations sur l'intérêt public relativement au marché qui doit satisfaire les besoins des Canadiens de façon convenable et juste. Selon le Ministère, la distribution équitable du gaz est une distribution qui est réalisée au sein des marchés canadiens et dont l'offre et le prix sont convenables et justes.

En s'appuyant sur la présomption que les textes de loi ne sont pas superflus ni dénués de sens, le Ministère a fait valoir que puisque l'alinéa 118*c*) n'a pas été modifié ni abrogé par suite de l'adoption d'une politique énergétique axée sur le marché canadien. Il s'ensuit que le concept de « distribution équitable » s'applique toujours à l'étude des demandes de licences d'importation dans un « marché déréglementé ».

Opinion de l'Office

Les règles d'interprétation des lois exigent que l'alinéa 118*c*) soit interprété de façon large, libérale et téléologique. L'Office a donc examiné le libellé de cette disposition dans le contexte de l'article dans son ensemble et de toute la Loi sur l'ONÉ.

L'Office remarque que l'article 118 a été modifié depuis l'adoption des politiques axées sur le marché et le Parlement a jugé de mise de ne pas toucher aux alinéas 118*a)* et *c)*. Il est donc d'avis que le Parlement continue de se pencher sur la question de la distribution équitable avant d'émettre des licences d'importation de gaz.

La question qui reste à trancher concerne la façon de respecter l'intention. L'Office estime que l'alinéa 118*c*) peut être satisfait grâce à une approche axée sur les conditions du marché. Donc, aux fins de la présente demande d'importation, l'Office voudra savoir si Repsol offrira aux acheteurs de gaz canadiens des conditions semblables à celles offertes aux acheteurs à l'exportation. En outre, l'Office fait remarquer qu'il dispose d'outils pour veiller à ce que les marchés continuent à fonctionner convenablement, y compris effectuer la surveillance de façon continue, entendre les plaintes liées à l'accès au GNL regazéifié et mener des inspections en application du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (Partie VI de la* Loi*)* (le *Règlement*).

---

2 Le Ministère a soumis à l'Office des observations détaillées au sujet de l'interprétation des lois qui s'appuient sur la jurisprudence actuelle. Il a invoqué l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex.

Chapitre 3

Demande de licence pour importer du gaz naturel liquéfié

3.1 Demande de licence d'importation

Aux termes d'une demande présentée le 27 décembre 2007, Repsol a sollicité une licence pour importer du GNL conformément aux conditions résumées dans le tableau 1-1. Le GNL que Repsol propose d'importer serait acheté à Repsol Comercializadora de Gas, S.A. (Repsol C) et livré par navire-citerne au terminal méthanier de Canaport. À l'avenir, les sources de GNL possibles pour Repsol pourraient être des parties non associées.

Le GNL serait entreposé et regazéifié au terminal méthanier de Canaport, dont la sortie est directement connectée au gazoduc Brunswick. Le GNL regazéifié servirait à approvisionner le marché intérieur canadien et des marchés piliers des États-Unis, principalement le marché d'exportation du Nord-Est des États-unis, par le gazoduc Brunswick. Le gaz exporté aux États-Unis serait acheté par Repsol Energy North America Corporation (RENA) à la frontière canado-américaine, puis vendu à de tierces parties.

Repsol, Repsol C et RENA sont des filiales indirectes possédées en propriété exclusive par Repsol YPF, S.A. (Repsol YPF). Ce sont donc des sociétés affiliées.

3.2 Approvisionnement en GNL et marché connexe

Repsol a retenu les services de Jensen Associates pour réaliser une étude indépendante sur le commerce du GNL et les changements relatifs à la capacité de liquéfaction et de regazéification du GNL à l'échelle mondiale. M. Jensen a donné un aperçu à Repsol et au terminal méthanier de Canaport de l'accessibilité des approvisionnements en GNL. Il a déclaré que le groupe de sociétés Repsol est un modèle de société intégrée de GNL qui profite de l'approvisionnement en amont et des installations terminales en aval et qui, pour ces raisons, est un acteur dominant dans le marché du GNL.

La société mère du groupe Repsol est Repsol YPF et son siège social est établi à Madrid, en Espagne. Repsol YPF est une société pétrolière et gazière intégrée, cotée en bourse et dont la responsabilité est limitée. Ses intérêts énergétiques sont diversifiés : elle détient des exploitations partout dans le monde et utilise une stratégie d'investissement intégrée comprenant la production de gaz, la liquéfaction, l'expédition, la regazéification et des installations pipelinières. En 2006, Repsol YPF a encaissé des produits d'exploitation consolidés de plus de cinquante-cinq milliards d'euros (78,3 milliards de dollars) et réalisé un bénéfice net d'environ trois milliards d'euros (4,27 milliards de dollars). Sa dette à long terme, évaluée par les agences Standard & Poor's (BBB) et Moody's (Baa1), indique qu'elle représente un bon placement. La notation de ses obligations n'a subi aucune modification en 2007.

Pour garantir l'approvisionnement en GNL, Repsol a signé un contrat d'achat-vente de GNL de 25 ans avec Repsol C. Ce contrat, daté du 21 décembre 2007, régit la vente, le transport et la livraison de GNL au terminal méthanier de Canaport. Aux termes de cette convention, Repsol peut acheter annuellement jusqu'à 388 232 000 MBTU (10 480 000 10^3 m^3 ou 370 Gpi^3) de GNL à l'état gazeux. Repsol a fait valoir que le montant du marché constitue un facteur de l'indice des prix, déduction faite des coûts associés au transport et à la regazéification.

Repsol s'approvisionne en GNL auprès de Repsol C. Ces approvisionnements, obtenus de différentes sources à travers le monde, sont assurés par l'entremise d'une garantie d'approvisionnement de la société. Le contrat d'achat-vente entre Repsol et Repsol C n'est pas défini par des réserves affectées ni par des sources d'approvisionnement précises. Repsol a mentionné que l'approvisionnement provenant de Trinité-et-Tobago sera probablement une source primaire de GNL pour Canaport et que la société s'attend à ce que la quantité de gaz de cette source soit d'au moins 750 000 MBTU/j. Repsol a ajouté que Repsol C détient un portefeuille de contrats d'approvisionnement représentant au moins 1 Gpi^3/j pour une période de 25 ans. De plus, Repsol a révélé que ce volume peut être complété par des contrats d'approvisionnement avec de tierces parties, mais aucun contrat n'est actuellement conclu.

Pour appuyer sa demande, Repsol a fourni des renseignements sur le marché du GNL regazéifié à partir du terminal méthanier de Canaport. (Voir la section 4.4 des présents Motifs de décision)

3.3 Transport de GNL et capacité du terminal méthanier de Canaport

Le GNL que Repsol C fournira à Repsol sera transporté par une flotte de navires de GNL certifiés et affrétés à des sociétés affiliées à Repsol en vertu de contrats à long terme. Repsol a mentionné que la flotte de navires actuelle serait capable de transporter tout le GNL visé par des contrats jusqu'au terminal méthanier de Canaport.

Repsol bénéficiera d'un contrat de 25 ans relativement à la capacité du terminal méthanier de Canaport, qui est actuellement en construction près de Saint John, au N.-B. Les travaux devraient être terminés vers la fin de 2008. Des sociétés affiliées à Repsol détiennent ensemble une participation de 75 % dans Canaport LNG Limited Partnership, le promoteur et propriétaire du terminal méthanier de Canaport. La participation restante de 25 % dans Canaport LNG Limited Partnership est détenue par des sociétés affiliées à Irving Oil.

Le terminal méthanier de Canaport ne comptera qu'un seul poste à quai et aura la capacité de stocker 9,5 Gpi^3 (équivalent en gaz) de GNL. Repsol a indiqué que la capacité de livraison maximale et la capacité de livraison moyenne prévues du terminal méthanier de Canaport seraient respectivement de 1,2 Gpi^3/j et 1 Gpi^3/j. Le terminal méthanier de Canaport peut accueillir les plus gros navires de GNL qui existent actuellement, comme le navire-citerne Q-Max qui peut augmenter sa capacité de réception à environ 1,5 Gpi^3/j.

3.4 Autorisations des organismes de réglementation et impacts environnementaux

Dans le cadre de la présente instance, Repsol a déposé les autorisations réglementaires requises, y compris le rapport d'étude approfondie produit dans le cadre de l'examen-évaluation de l'environnement pour le terminal méthanier et quai polyvalent d'Irving Oil (maintenant connu comme le terminal méthanier de Canaport). Repsol a mentionné que toutes les autorisations requises pour le terminal méthanier de Canaport ont été obtenues par Canaport LNG Limited Partnership et à ce titre, la société a traité toutes les questions pertinentes liées aux impacts environnementaux des installations.

Opinion du demandeur

Repsol a affirmé que son accord à long terme pour garantir son approvisionnement en GNL, l'important investissement du groupe de sociétés Repsol dans la construction du terminal méthanier de Canaport ainsi que ses obligations contractuelles à long terme relativement à la capacité du terminal méthanier de Canaport et au service garanti à long terme sur le gazoduc Brunswick prouvent son intention et son désir d'utiliser pleinement les installations de Canaport ainsi que la licence d'importation demandée.

Repsol juge qu'elle satisferait l'exigence de « distribution équitable » de l'alinéa 118*c*) de la Loi sur l'ONÉ si elle offrait le gaz aux acheteurs des Maritimes à des conditions similaires à celles que RENA accepterait, y compris un prix semblable. De surcroît, Repsol devrait concurrencer les autres fournisseurs des Maritimes en ce qui a trait aux prix afin d'offrir du gaz naturel aux clients du marché des Maritimes.

Selon Repsol, l'écart admissible annuel de dix pour cent qu'elle a demandé relativement à la quantité de gaz importé était nécessaire pour s'assurer qu'elle pourrait répondre aux besoins du marché en profitant d'une certaine souplesse si des cargaisons additionnelles étaient à sa disposition à la fin de l'année. Repsol a ajouté que les cargaisons de GNL sont des expéditions en vrac que l'on peut obtenir avec un préavis d'une semaine et que le processus de transport du gaz est très inexact. Par conséquent, Repsol ne voulait pas que sa capacité d'approvisionnement du marché soit limitée.

Enfin, le demandeur a donné à entendre que si la licence demandée lui était octroyée, il présenterait tous les renseignements exigés par le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*. De plus, Repsol a accepté de fournir des renseignements sur le pays d'origine du GNL, le nom du navire-citerne de GNL ainsi que le volume de GNL en mètres cubes à l'état gazeux et son poids en tonnes.

Opinions des parties intéressées

Les parties intéressées qui étaient en accord avec la demande comprenaient la chambre de commerce de Saint John, Emera Brunswick Pipeline Company Ltd. (Emera Brunswick Ltd.), Irving Oil et le ministère de l'Énergie du Nouveau-Brunswick. Ces parties appuyaient la demande d'importation surtout pour des raisons de développement économique et commercial. L'ACPP n'avait aucun commentaire au sujet de la demande de licence d'importation de Repsol,

mais elle a fait savoir qu'elle était favorable à une politique énergétique et une réglementation axées sur le marché.

Le ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse a fait remarquer que le marché gazier des Maritimes n'est ni bien développé, ni liquide ni transparent. Selon lui, le nombre de participants au marché est faible et le nombre de conventions entre sociétés affiliées dont il est question dans la présente demande en témoigne. Si les négociations qui se poursuivent entre Repsol et Irving Oil aboutissaient à un accord, Irving Oil deviendrait le distributeur exclusif de GNL regazéifié au terminal méthanier de Canaport dans les Maritimes. Le Ministère se préoccupe donc de l'accès des Canadiens au GNL que Repsol propose d'importer même si, en principe, il ne s'oppose pas à la demande de licence d'importation de cette dernière. Le Ministère a fortement incité l'Office à assujettir la licence d'importation à une condition suivant laquelle Repsol serait tenue de déposer auprès de l'Office, sous pli confidentiel, son entente de commercialisation et de distribution avec Irving Oil une fois cette entente conclue.

M. Sauerteig a également fait part de ses préoccupations relativement à l'accès, plus particulièrement en ce qui a trait aux foyers et entreprises du Nouveau-Brunswick désireux d'avoir accès au gaz naturel importé par Repsol. Il était d'avis que puisqu'il s'agit de la première demande de ce genre au Canada, l'ONÉ devrait adopter une approche prudente et octroyer à Repsol une licence d'importation d'une durée de 10 ans au lieu de 25 ans tel que Repsol a demandé. Il a laissé entendre que cette période donnerait à Repsol un délai raisonnable pour démontrer le bon fonctionnement de son modèle de commercialisation. Tout comme le Ministère, M. Sauerteig a fait remarquer que Repsol n'a pas encore passé de contrat de commercialisation avec Irving Oil et qu'il n'y a aucun accès direct au marché intérieur canadien à partir du gazoduc Brunswick.

Opinion de l'Office

Approvisionnement en GNL et marché gazier

L'importation de GNL proposée par Repsol n'est pas appuyée par un approvisionnement spécial ni par une offre gazière visée par des contrats. Néanmoins, compte tenu de la nature particulière du commerce de GNL dans le bassin atlantique, l'Office est convaincu que l'arrangement de garantie de société conclu par Repsol pour importer du GNL au terminal méthanier de Canaport permettrait au demandeur de s'assurer d'un approvisionnement suffisant en GNL. Selon l'Office, la garantie de Repsol Comercializadora de Gas, S.A. offre une flexibilité qui permet de prélever du gaz à des sources et champs variés, et le portefeuille de sources d'approvisionnement peut atténuer les problèmes d'approvisionnement potentiels liés à l'obtention de gaz à partir de sources ou de bassins spécifiques.

L'Office reconnaît l'importance des actifs acquis par le groupe de sociétés Repsol et des engagements que ces sociétés ont pris tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de commercialisation du GNL, y compris ce qui concerne les installations de liquéfaction, l'affrètement de navires-

citernes de GNL, le terminal méthanier de Canaport ainsi que les ententes de service garanti de 25 ans signées avec Emera Brunswick Ltd. au Canada et Maritimes & Northeast Pipeline, L.L.C aux États-Unis. De plus, l'Office est persuadé que le groupe de sociétés Repsol est un intervenant sur le marché mondial intégré du GNL et qu'il a la capacité financière et fonctionnelle pour garantir un approvisionnement suffisant en GNL. L'Office croit aussi qu'en raison de la nature à long terme des actifs et des engagements du groupe, Repsol déploiera tous les efforts possibles pour que ses sociétés affiliées et de tierces parties l'approvisionnent en GNL et qu'ainsi elle utilise ses actifs de manière intensive pour rentabiliser ses investissements.

Distribution équitable

Tel qu'il est mentionné au chapitre 2, l'Office est d'avis que la disposition de la *Loi* relative à la distribution équitable peut être respectée en adoptant une approche de réglementation axée sur le marché. L'Office reconnaît l'engagement du demandeur à offrir le gaz sur le marché canadien. Dans ce cas, l'Office juge que les acheteurs canadiens auront accès au GNL importé et regazéifié à des conditions semblables à celles offertes aux clients à l'exportation, y compris à des prix similaires.

L'Office est conscient des préoccupations du Ministère relativement à la nature nouvelle du marché des Maritimes. Comme mentionné, l'Office poursuivra sa surveillance constante des marchés gaziers, et dans le cas des Maritimes cette surveillance portera notamment sur les importations de GNL. En outre, l'Office écoutera toute plainte de la part d'acheteurs de gaz au Canada et peut mener des inspections en vertu du *Règlement*. Par conséquent, il juge inutile à l'heure actuelle d'exiger de Repsol qu'elle dépose l'entente de commercialisation et de distribution à conclure avec Irving Oil. Cela n'empêche en rien une partie intéressée de faire part de ses inquiétudes, à une date ultérieure, au sujet des modalités d'accès au GNL devant être importé.

Durée et conditions de la licence

L'Office a pris note de l'opinion exprimée par M. Sauerteig, qui propose que la durée de la licence d'importation soit limitée à dix ans. Néanmoins, il juge que la licence de 25 ans visée par la demande correspond à la durée des engagements contractuels du demandeur relativement à l'approvisionnement en GNL, au transport et aux ventes destinées à l'exportation. L'Office est d'avis qu'une licence d'une durée de 25 ans serait un atout pour Repsol dans ses activités d'importation de GNL au terminal méthanier de Canaport et un facteur de stabilité qui favoriserait des arrangements à long terme.

Dans le même ordre d'idées, l'Office constate que les volumes d'importation objet de la demande correspondent aux approvisionnements contractuels, à la capacité de réception moyenne du terminal méthanier de Canaport (environ 1 Gpi^3/j) et à la capacité de réception du gazoduc Brunswick. L'Office est convaincu que tout incite Repsol à importer les volumes de GNL visés par la demande au terminal méthanier de Canaport et que ces volumes seront acceptés.

En ce qui concerne l'écart admissible annuel de dix pour cent sollicité par Repsol, l'Office en reconnaît le bien-fondé puisqu'il faut gérer les variations d'approvisionnement en GNL. Le GNL est transporté par des navires-citernes individuels capables de livrer jusqu'à 1,5 Gpi^3/j de GNL (à l'état gazeux) au terminal méthanier de Canaport. De plus, l'écart annuel visé par la demande donnerait à Repsol la souplesse dont elle a besoin pour gérer de façon efficace les stocks à Canaport et l'aiderait à s'adapter aux fluctuations de la demande du marché.

Quand l'Office délivre une licence d'exportation de gaz, il précise une période initiale au cours de laquelle l'exportation de gaz doit commencer pour que la licence demeure en vigueur. Dans le cadre de la présente instance, Repsol n'était pas en désaccord avec l'intention de l'Office d'imposer un délai de deux ans comme condition d'octroi d'une licence d'importation qu'il pourrait délivrer. Par conséquent, si l'Office devait accorder la licence d'importation à Repsol il estime qu'il convient d'imposer un délai comme il l'a fait par le passé et il exigerait que l'importation de GNL commence dans les deux ans suivant la date d'entrée en vigueur de la licence.

Communication de renseignements

L'Office prend note de l'engagement de Repsol à respecter les exigences de l'ONÉ en matière de communication de renseignements par les titulaires de licence s'il délivre la licence visée par la demande. Il s'attend à ce que Repsol respecte l'ensemble du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*, y compris la disposition d'information sur les prix de même que les renseignements supplémentaires requis par l'Office, à savoir le pays d'origine du GNL, le nom du navire-citerne de GNL ainsi que le volume de GNL à l'état gazeux en mètres cubes et son poids en tonnes. Ces renseignements aideront l'Office à surveiller en permanence l'évolution du marché gazier des Maritimes.

3.5 Conclusion

L'Office est convaincu que l'importation de GNL proposée au terminal méthanier de Canaport est conforme à l'intérêt public canadien. L'Office conclut que ces volumes sont un complément à l'offre canadienne et pourraient permettre aux Canadiens de mieux répondre à leurs besoins énergétiques. De plus, l'Office est convaincu que Repsol offrira aux acheteurs canadiens le GNL importé à des conditions similaires à celles offertes aux clients à l'exportation, y compris à des prix semblables. Enfin, l'Office continuera à surveiller l'évolution des marchés du gaz naturel qui, dans le cas des Maritimes, comprendra les importations de GNL.

Décision

L'Office a décidé de délivrer à Repsol Energy Canada Ltd. une licence d'importation de gaz naturel liquéfié sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Les conditions de la licence sont énoncées à l'annexe II.

Chapitre 4

Demande de licence pour exporter du gaz naturel

4.1 Demande de licence d'exportation

Aux termes d'une demande présentée le 27 décembre 2007, Repsol a sollicité une licence pour exporter du gaz naturel conformément aux conditions décrites dans le tableau 1-1. Dans sa demande, Repsol propose d'exporter du gaz naturel à partir du GNL importé au terminal méthanier de Canaport et regazéifié. Par la suite, dans le cadre du processus de demande de renseignements par écrit de l'ONÉ, Repsol a aussi mentionné le gaz naturel produit au Canada comme autre source possible de gaz d'exportation.

Le GNL importé au terminal méthanier de Canaport et regazéifié serait transporté vers le marché intérieur et les marchés d'exportation par le gazoduc Brunswick. Le GNL reçu au terminal méthanier de Canaport est actuellement la seule source d'approvisionnement en gaz raccordée au gazoduc Brunswick.

Dans l'éventualité du raccordement d'une ou plusieurs sources de gaz canadien au gazoduc Brunswick, Repsol a aussi demandé de pouvoir exporter ce gaz en vertu de la licence visée par la demande. Repsol souhaite pouvoir exporter du gaz canadien principalement afin d'avoir une source de remplacement en cas de pénurie d'approvisionnement en GNL. Repsol a également mentionné la possibilité d'acquérir du gaz canadien dans le cadre de ses activités de mise en marché et d'exporter ce gaz en vertu de la même licence.

4.2 Approvisionnement en gaz

Pour appuyer sa demande, Repsol a fourni des renseignements sur son approvisionnement en GNL. Ces renseignements sont résumés dans la section 3.2 des présents Motifs de décision. En ce qui concerne le gaz produit au Canada, Repsol n'a pas déposé de contrats d'achat de gaz ni de preuve relativement à la disponibilité actuelle de ce gaz pour l'exportation par le gazoduc Brunswick vers le point d'exportation situé près de St. Stephen, au N.-B.

4.3 Transport

Outre ses arrangements concernant le transport du GNL, résumés dans la section 3.3 des présents Motifs de décision, en ce qui a trait au transport par pipeline, Repsol a conclu une entente de service garanti de 25 ans avec Emera Brunswick Ltd. pour transporter du gaz naturel à partir de la sortie des installations de regazéification du GNL de Canaport et le livrer au point d'interconnexion avec le gazoduc de M&NE U.S. à la frontière canado-américaine. Repsol a conclu une entente de service garanti sur le gazoduc Brunswick, pour une période de 25 ans, portant sur 791 292 GJ/j (environ 750 Mpi^3/j), et s'est engagée à payer les charges liées à la demande qui s'y appliquent, entente qui lui accorde un accès prioritaire à la capacité dépassant ce niveau.

Même si l'entente de service garanti sur le gazoduc Brunswick ne comporte aucune restriction relativement à la source du gaz à transporter, il convient de noter que le gazoduc Brunswick n'est actuellement raccordé à aucune source d'approvisionnement intérieure. De plus, dans sa demande, Repsol n'a pas fourni la preuve que les installations nécessaires pour un tel raccordement ont été prévues dans un contrat ou ont fait l'objet d'une évaluation environnementale. Dans sa demande, Repsol n'a mentionné aucun point d'exportation autre que l'extrémité du gazoduc Brunswick près de St. Stephen, au N.-B.

À partir de la frontière canado-américaine, Repsol vendrait le gaz à RENA, qui le transporterait par le pipeline M&NE U.S. jusqu'à des points de raccordement ave les gazoducs de Tennessee Gas Pipeline et Algonquin Gas Transmission.

RENA a conclu une entente de service de transport garanti de 25 ans avec Maritimes & Northeast Pipeline, L.L.C. pour le transport de 730 000 décathermes par jour (environ 730 Mpi^3/j net du combustible). Cette entente comprend la capacité de transporter des quantités supplémentaires en vertu d'une disposition de transport interruptible ou selon la capacité opérationnelle disponible. RENA doit payer des charges liées à la demande pour le service garanti.

4.4 Marchés

Repsol a déposé des études de marché réalisées par Concentric Energy Advisors pour indiquer la demande potentielle de gaz naturel dans les Maritimes et dans le Nord-Est des États-Unis. Selon ces études, la demande à long terme au Canada atlantique et dans le Nord-Est des États-Unis est suffisante pour lui permettre d'accepter les volumes de GNL proposés du terminal méthanier de Canaport.

Selon le témoignage de Concentric Energy Advisors, la croissance projetée de la demande de gaz naturel au Canada atlantique dépend de l'approvisionnement supplémentaire en GNL. La demande régionale projetée est basée sur la diminution prévue de l'offre canadienne pour consommation au pays et exportation dans le Nord-Est des États-Unis.

Les projections à l'égard de la demande indiquent également que le marché du Canada atlantique ne peut à lui seul absorber le gaz provenant du terminal méthanier de Canaport. Dans sa demande, Repsol a mentionné que la capacité d'exportation de gaz naturel pour desservir les marchés piliers du Nord-Est des États-Unis est essentielle à la disponibilité d'approvisionnements supplémentaires pour les marchés canadiens.

Repsol a signé un contrat d'achat-vente de gaz de 25 ans avec RENA pour des ventes à l'exportation d'un maximum de 1 Gpi^3/j (28 320 10^3 m^3/j) de gaz naturel. La société négocie également un accord exclusif de commercialisation avec Irving Oil; cette dernière utiliserait le gaz à ses propres fins ou le revendrait à d'autres parties dans les Maritimes. Repsol pourrait aussi offrir des services de commercialisation et effectuer des échanges commerciaux au Canada, à l'extérieur des Maritimes.

RENA, une société affiliée à Repsol, serait l'importateur de gaz naturel aux États-Unis de même que l'expéditeur sur les pipelines américains. Elle n'utiliserait pas le gaz elle-même, mais serait un commercialisateur et négociant de gaz naturel aux États-Unis qui réaliserait des ventes en

pleine concurrence à de tierces parties. RENA pourrait également desservir les marchés du Canada atlantique et du centre du pays, de façon indirecte, en réimportant du gaz exporté par de tierces parties.

4.5 Contrat de vente de gaz

Repsol n'a pas déposé à l'Office de contrat d'achat-vente en pleine concurrence qui sous-tende l'exportation proposée. Elle a plutôt soumis son contrat d'achat-vente entre sociétés affiliées avec RENA, daté du 21 décembre 2007.

Même si le contrat d'achat-vente n'est pas réalisé en pleine concurrence, Repsol a affirmé que les ventes de RENA seront réalisées aux conditions du marché. La société a ajouté que le prix établi pour le contrat d'achat-vente entre Repsol et RENA reflète les prix courants dans le Nord-Est des États-Unis et qu'il découle d'un mécanisme de rentrées nettes qui détermine le prix revenant à Repsol. Le demandeur a mentionné que le prix est structuré de manière à recouvrer les frais de transport connexes et à verser une indemnité à RENA pour couvrir ses dépenses. Repsol a aussi déclaré que s'il y avait un marché au Canada atlantique dont le profil de risque serait le même que celui de RENA, l'acheteur aurait bénéficié de la même structure de prix.

Le contrat d'achat-vente couvre la vente d'une quantité contractuelle journalière pouvant atteindre 1 Gpi^3/j. RENA doit accepter tous les volumes jusqu'à un maximum de 750 000 10^6 MBTU/j (environ 750 Mpi^3/j) tel que désigné par Repsol. RENA peut demander un supplément de 250 000 MBTU/j (environ 250 Mpi^3/j). Ce supplément est assujetti à l'approbation et à la confirmation de Repsol. Compte tenu que ce n'est pas l'ensemble du volume d'exportation faisant l'objet de la demande qui est destiné par contrat au marché d'exportation, Repsol a répété son engagement de rendre le gaz disponible dans les Maritimes selon des modalités et dans des conditions concurrentielles.

4.6 Autorisations des organismes de réglementation et impacts environnementaux

Dans sa demande, Repsol a signalé que les installations dont le gazoduc Brunswick a besoin pour faciliter l'exportation proposée avaient été examinées par l'ONÉ lors de l'audience GH-1-2006 et approuvées par la suite. Pendant la présente audience, Repsol a confirmé qu'aucune installation en amont n'est directement liée à la licence d'exportation visée par la demande, excepté celles qui ont été antérieurement évaluées et approuvées par l'organisme de réglementation approprié.

Repsol a également déposé une copie d'une ordonnance délivrée par le département de l'Énergie des États-Unis (DOE/FE, ordonnance n° 2489), laquelle autorise RENA à importer jusqu'à 1 Gpi^3/j de gaz naturel en provenance du Canada, jusqu'à une quantité maximale de 9 125 Gpi^3 pendant la durée de l'autorisation, soit 25 ans. L'ordonnance prendra effet le 1er novembre 2008 et demeurera en vigueur jusqu'au 31 octobre 2033.

Opinion du demandeur

Lorsqu'il a réexaminé son point de vue sur la manière dont la MACM pourrait s'appliquer dans ce dossier, Repsol a fait observer qu'il n'y avait eu aucune plainte au sujet de la présente demande,

estimant que celle-ci avait répondu à toutes les exigences de la MACM en ce qui concerne l'exportation de GNL regazéifié. La société a fait valoir que l'Office avait un pouvoir discrétionnaire quant à la manière dont il interprète et applique la MACM et a demandé que celui-ci ne restreigne pas sa capacité d'exporter du gaz à partir d'une source ou d'une autre, notamment du seul gaz naturel produit au Canada. Repsol n'a pas déposé d'ÉIE et a plutôt cité des publications antérieures de l'ONÉ à l'appui de sa demande. Selon elle, ces publications indiquent que les marchés canadiens du gaz naturel continuent de fonctionner comme il se doit et qu'ils n'éprouvent aucune difficulté à répondre à leurs besoins. Elle a également cité une conclusion, exposée par l'Office dans l'audience GH-1-2006, selon laquelle un approvisionnement supplémentaire vers les Maritimes constitue une composante nécessaire du développement du secteur du gaz naturel.

Repsol a soutenu que la principale source d'approvisionnement pour l'exportation visée par sa demande serait le GNL regazéifié du terminal méthanier de Canaport, mais qu'elle ne devrait pas se voir limitée dans sa capacité d'exporter du gaz en général, notamment le gaz du marché intérieur canadien. Elle a toutefois précisé que si la licence devait être assortie d'une condition la limitant à la seule exportation de GNL regazéifié, elle préférerait alors qu'il y ait une condition particulière dans la licence d'exportation plutôt que la licence d'exportation soit rattachée à la licence d'importation. Nommément, Repsol a suggéré que la licence soit assortie d'une condition stipulant qu'elle ne pourrait pas exporter de gaz provenant du marché intérieur aux termes de la licence avant d'avoir déposé un contrat d'approvisionnement en gaz auprès de l'Office.

Repsol a également fait valoir que le marché américain est un marché pilier nécessaire au développement du terminal méthanier de Canaport et de l'infrastructure qui y est associée. Le demandeur croit aussi que l'exportation visée par sa demande servirait l'intérêt public et permettrait d'augmenter l'offre sur les marchés canadiens du gaz.

Opinions des parties intéressées

De façon générale, les participants à l'audience ne s'opposaient pas à la délivrance d'une licence d'exportation de gaz en vue d'exporter du GNL importé et regazéifié au Canada.

Le Ministère ne s'est pas prononcé contre la demande de Repsol visant l'exportation de 1 Gpi^3/j, à condition que la licence d'exportation s'applique uniquement au GNL importé et regazéifié, et non au gaz du marché intérieur. Il a affirmé que la MACM est directement applicable et pertinente dans le contexte d'une demande visant l'exportation de gaz d'origine canadienne. Il a également indiqué que Repsol n'avait pas fourni assez de preuves pour que l'Office puisse évaluer adéquatement les excédents nécessaires à l'exportation de gaz canadien, comme l'exige la MACM. Par conséquent, le Ministère a soutenu que l'Office ne devrait pas autoriser que la licence s'applique à du gaz d'origine canadienne.

Le Ministère a également reconnu les avantages potentiels que représente le développement du terminal méthanier de Canaport et du gazoduc Brunswick ainsi que les effets positifs éventuels de ce développement sur les marchés du gaz naturel dans les Maritimes.

Étant donné que les négociations entre Repsol et Irving Oil en vue de la conclusion d'un accord exclusif de commercialisation dans les Maritimes sont toujours en cours et qu'une certaine incertitude plane quant à la nature de l'accès du Canada au GNL regazéifié de Repsol,

M. Sauerteig a proposé que la durée de la licence soit limitée à dix ans afin de donner à Repsol le temps nécessaire pour conclure les négociations contractuelles et pour démontrer le bien-fondé des dires de Repsol au sujet des avantages sur le plan de l'intérêt public.

D'autres parties comme Irving Oil, Emera Brunswick Ltd. et le gouvernement du Nouveau-Brunswick ont appuyé la demande de Repsol visant une licence d'exportation de gaz pour une durée de 25 ans. Emera Brunswick Ltd. a fait observer que cette durée de 25 ans est compatible avec la durée de l'entente de Repsol concernant le service garanti sur le gazoduc Brunswick. En outre, Emera Brunswick Ltd. a affirmé que la flexibilité de l'écart admissible, en permettant le transport de volumes supplémentaires, donnerait à Repsol les moyens de répondre aux demandes du marché et procurerait des avantages économiques à l'ensemble des parties.

Opinion de l'Office

Tel qu'il a déjà été établi au chapitre 2 des présents Motifs de décision, l'Office appliquera la MACM pour évaluer la demande de Repsol visant une licence d'exportation de gaz. L'Office effectuera l'évaluation en tenant compte des différentes composantes de la MACM qui s'appliquent en tenant compte des circonstances particulières de la présente demande.

Plaintes

L'Office signale qu'aucune plainte n'a été déposée en application de la MACM et qu'aucune partie n'a laissé entendre que les acheteurs canadiens n'avaient pas eu la possibilité d'acheter du gaz à des conditions similaires à celles que prévoit la proposition d'exportation.

Évaluation des incidences de l'exportation

L'Office admet que le GNL importé par Repsol et regazéifié fournira un supplément à la production canadienne et que cela pourrait augmenter l'offre disponible pour les Canadiens afin de répondre à leurs besoins énergétiques. L'Office est d'accord avec la position de Repsol selon laquelle une éventuelle augmentation de l'offre de GNL dans les Maritimes pourrait se traduire par de bonnes possibilités pour le développement futur du marché du gaz naturel dans cette région.

Repsol n'a toutefois pas traité des incidences de l'exportation de 1 Gpi^3/j (ou d'une partie de ce volume) de gaz naturel produit au Canada sur l'approvisionnement actuel et futur pour répondre aux besoins canadiens, et ce, même après que l'Office eut exigé de tels renseignements. Tel que cela a été mentionné plus haut, Repsol maintient que si elle devait faire l'acquisition de gaz produit au pays à des fins d'exportation selon les conditions que lui imposerait alors le marché, par définition, ces approvisionnements constitueraient des surplus dans le contexte des besoins gaziers prévisibles au Canada. Ainsi, ces volumes d'exportation

ne devraient poser aucun problème lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins en gaz de la population canadienne.

L'Office a jugé que la MACM devrait être appliquée pour évaluer cette demande et fait remarquer que Repsol n'a pas répondu à l'exigence de l'ÉIE en ce qui a trait à l'exportation de gaz produit au Canada. En outre, Repsol n'a pas fait la preuve qu'elle dispose à son gré de gaz produit au pays sur lequel l'ÉIE pourrait être fondée.

Autres facteurs touchant l'intérêt public

L'Office juge que les ententes contractuelles conclues par Repsol pour l'approvisionnement de GNL et la vente de GNL exporté correspondent aux volumes d'exportation visés par la demande (environ 1 Gpi^3/j). De plus, l'Office constate que les volumes visés par la demande sont en accord avec la capacité et le débit prévus du terminal méthanier de Canaport et avec la capacité du gazoduc Brunswick.

L'Office prend note des investissements considérables qu'ont engagés le demandeur et ses sociétés affiliées dans le terminal méthanier de Canaport. De plus, à la lumière de la nature intégrée des ententes d'importation et d'exportation et des circonstances particulières du commerce du GNL, l'Office signale la série d'engagements à long terme qui sous-tendent la demande de licence d'importation, tel qu'il est mentionné au chapitre 3 des présents Motifs de décision.

Le contrat de vente à l'exportation déposé par Repsol n'est pas une entente sans lien de dépendance. Toutefois, l'Office signale que les ventes de gaz réalisées en aval par RENA seront soumises aux conditions du marché, sans lien de dépendance. De plus, Repsol fait observer que le prix à l'exportation sur lequel elle-même et RENA s'entendront correspondra à un prix de marché du Nord-Est des États-Unis et sera fixé selon une approche axée sur les rentrées nettes et utilisée pour déterminer le prix demandé à Repsol Energy Canada. L'Office accepte que l'entente axée sur les rentrées nettes soit structurée de façon à être durable à long terme et qu'elle recouvre plus tard les frais de transport et les dépenses appropriés.

Bien que la capacité de transport garantie de RENA aux États-Unis soit moindre que le volume journalier des exportations visé par la demande, l'Office croit qu'une autorisation sans restriction du volume journalier des exportations visé par la demande permettra l'utilisation optimale des installations bâties au Canada.

Durée et conditions de la licence

L'Office a examiné l'opinion exprimée par M. Sauerteig, qui proposait de limiter la durée de la licence à dix ans. Cependant, l'Office est d'avis que la durée de la licence visée par la demande, 25 ans, est compatible avec la

durée des engagements contractuels pris par Repsol concernant l'offre, le transport et les ventes à l'exportation de GNL. Compte tenu de l'importance des engagements relatifs au financement et aux installations qu'a pris le groupe de sociétés Repsol, l'Office sait gré au demandeur de vouloir faire confirmer par un organisme de réglementation son autorisation d'exporter du gaz naturel.

L'Office reconnaît le bien-fondé de la demande de Repsol visant une licence prévoyant des écarts admissibles de dix pour cent et de vingt pour cent sur les volumes annuels et journaliers, respectivement. L'Office accepte ces écarts admissibles dans ce contexte unique où le terminal méthanier de Canaport constitue la seule source d'approvisionnement et où Repsol est l'unique utilisateur du terminal et du gazoduc Brunswick. L'Office prend note du fait que l'écart admissible journalier prévu par la demande correspond à l'écart entre les capacités permanente et maximale du terminal méthanier de Canaport. Selon l'Office, la flexibilité permise par les écarts admissibles visés par la demande donnerait à Repsol les moyens de mieux desservir les marchés fluctuants et d'optimiser l'utilisation du terminal et du gazoduc.

Quand l'Office délivre une licence d'exportation de gaz, il précise une période initiale au cours de laquelle l'exportation de gaz doit commencer pour que la licence demeure en vigueur. Dans le cadre de la présente instance, Repsol n'était pas en désaccord avec l'intention de l'Office d'imposer un délai de deux ans comme condition d'octroi d'une licence d'importation. Par conséquent, si l'Office décidait de délivrer une licence d'exportation à Repsol, il exigerait que l'exportation de gaz débute dans les deux ans suivant la date d'entrée en vigueur de la licence pour que cette dernière puisse demeurer en vigueur.

Effets environnementaux éventuels

En ce qui concerne les éventuels effets environnementaux de l'exportation proposée, l'Office estime qu'il existe un lien entre le terminal méthanier de Canaport, le gazoduc Brunswick et la licence d'exportation visée par la demande. L'Office signale que les effets environnementaux causés, d'une part, par le terminal méthanier de Canaport recevant du GNL, et d'autre part, par le gazoduc Brunswick assurant la livraison du GNL regazéifié, ont été analysés et approuvés antérieurement par les organismes de réglementation compétents. Par conséquent, l'Office est d'avis qu'une évaluation environnementale additionnelle de ces installations aux fins de la demande de licence n'est pas nécessaire.

Exportation de gaz naturel produit au Canada

Rien ne prouve que le gaz produit au Canada est disponible pour le gazoduc Brunswick ou relié à celui-ci. En outre, les nouvelles installations

nécessaires à la réalisation de l'exportation proposée n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale effectuée par une instance gouvernementale compétente.

L'Office est donc en désaccord avec la suggestion de Repsol d'autoriser l'exportation de gaz produit au Canada au titre de cette licence avec pour seule condition que Repsol soit tenue de déposer des ententes d'approvisionnement en gaz naturel à une date ultérieure et indéterminée. Au moment où un tel approvisionnement en gaz et les installations qui y sont associées seront à la disposition de Repsol, cette dernière pourrait alors présenter une demande de licence d'exportation de gaz.

Accord de libre-échange nord-américain

En ce qui concerne l'exportation de GNL regazéifié, l'Office mentionne que le GNL importé au Canada ne fait pas partie des réserves canadiennes et n'est pas assujetti aux modalités de l'Accord de libre-échange nord-américain. Par conséquent, le GNL que Repsol importe, regazéifie et vend aux marchés américains en vertu de sa licence n'est pas produit au Canada et ne doit pas être considéré comme étant du gaz « du Canada ».

4.7 Conclusion

À la lumière de tous les facteurs examinés au cours de la présente instance, y compris la source du gaz à exporter, l'Office a établi à sa satisfaction que la quantité de GNL regazéifié destinée à l'exportation est conforme à l'intérêt de la population canadienne. L'Office conclut que ces volumes s'ajouteront à l'offre canadienne et pourraient permettre aux Canadiens de mieux répondre à leurs besoins énergétiques.

En ce qui a trait à la proposition d'exportation de gaz naturel produit au Canada, l'Office est d'avis que le demandeur n'a pas répondu aux besoins de l'Office aux termes de la MACM. Par conséquent, la demande de Repsol visant l'exportation de gaz produit au Canada en vertu de la licence proposée est refusée.

Décision

L'Office a décidé de délivrer une licence d'exportation de gaz naturel à Repsol Energy Canada Ltd, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Les conditions de la licence sont énoncées à l'annexe III.

Chapitre 5

Dispositif

Les chapitres précédents constituent notre décision et nos motifs de décision relativement à la demande examinée par l'Office au cours de l'instance GH-1-2008.

Pour ces motifs, l'Office :

DÉCIDE de délivrer une licence d'importation de gaz naturel liquéfié à Repsol Energy Canada Ltd, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Les conditions de la licence sont énoncées à l'annexe II;

DÉCIDE de délivrer une licence d'exportation de gaz naturel à Repsol Energy Canada Ltd, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Les conditions de la licence sont énoncées à l'annexe III.

K. M. Bateman
Membre présidant l'audience

S.A. Leggett
Membre

G.A. Habib
Membre

Septembre 2008
Calgary (Alberta)

Annexe I

Liste des questions pour l'instance GH-1-2008

L'Office a relevé les questions suivantes afin qu'elles soient examinées au cours de l'audience (la liste n'est pas exhaustive).

1. L'application de l'exigence relative à la distribution équitable pour l'examen de la demande de licence d'importation à long terme de gaz naturel liquéfié présentée par Repsol.

2. L'application de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché pour l'évaluation du bien-fondé de la demande de licence d'exportation à long terme de gaz naturel présentée par Repsol.

3. L'accès des acheteurs canadiens au gaz naturel qui fait l'objet des licences demandées.

4. La suffisance de l'approvisionnement et des marchés à l'appui de la licence proposée pour l'importation à long terme de gaz naturel liquéfié;

5. Les effets environnementaux et sociaux potentiels directement liés aux répercussions environnementales des installations connexes qui n'ont pas encore été examinés par les autorités réglementaires compétentes.

Annexe II

Conditions de la licence à délivrer pour l'importation de gaz naturel liquéfié

Généralités

1. Repsol Energy Canada Ltd. (Repsol) est tenue de se conformer aux conditions contenues dans la licence à moins que l'Office ne l'ordonne autrement.

Durée et conditions de la licence et point d'importation

2. a) Sous réserve de la condition 2 b), la licence entre en vigueur le 1er novembre 2008 ou, si elles n'ont pas commencé à cette date, le jour des premières livraisons au terminal portuaire de gaz naturel liquéfié (GNL) et quai polyvalent de Canaport, et expire le 31 octobre 2033.

   b) La licence expire le 31 octobre 2010 à moins que les importations de GNL visées par la licence n'aient commencé à cette date.

3. La quantité de gaz naturel liquéfié pouvant être importée en vertu de la licence ne doit pas excéder :

   a) pendant toute période de douze mois consécutifs, un volume de 10 480 000 10^3 m^3 (370 Gpi^3) de GNL à l'état gazeux, ce qui équivaut à environ 7 927 000 tonnes de GNL;

   b) pendant toute la durée de la licence, un volume de 262 000 000 10^3 m^3 (9 250 Gpi^3) de GNL à l'état gazeux, ce qui équivaut à environ 198 200 000 tonnes de GNL.

4. À titre d'écart admissible, la quantité pouvant être importée en vertu de la licence pendant toute période de douze mois consécutifs peut dépasser de dix pour cent (10 %) la quantité annuelle prévue à la condition 3.

5. Le gaz naturel liquéfié pouvant être importé en vertu de la licence doit être livré au point d'importation du terminal méthanier et quai polyvalent de Canaport, près de Saint John, au Nouveau-Brunswick.

Communication de renseignements

6. En plus des renseignements requis aux termes du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*, Repsol doit déposer auprès de l'Office, dans un délai de trente jours suivants la fin de chaque mois civil, un rapport qui indique si des importations ont été réalisées et, le cas échéant, précise les renseignements suivants, par cargaison de navire :

   - le nom du navire-citerne;
   - le pays d'origine du GNL;
   - le volume, en mètres cubes de GNL à l'état gazeux et le poids, en tonnes.

Annexe III

Conditions de la licence à délivrer pour l'exportation de gaz naturel

Généralités

1. Repsol Energy Canada Ltd. (Repsol) est tenue de se conformer aux conditions contenues dans la licence à moins que l'Office ne l'ordonne autrement.

Durée et conditions de la licence et point d'exportation

2. a) Sous réserve de la condition 2 b), la licence entre en vigueur le 1er novembre 2008 ou, si elles n'ont pas commencé à cette date, le jour des premières livraisons par le gazoduc Brunswick d'Emera à la frontière canado-américaine près de St. Stephen, au Nouveau-Brunswick, et expire le 31 octobre2033.

   b) La licence expire le 31 octobre 2010 à moins que les exportations n'aient commencé à cette date.

3. La quantité de gaz naturel pouvant être exportée en vertu de la licence ne doit pas excéder :

   a) 28 320 10^3 m^3 (1 Gpi^3) par jour;

   b) 10 340 000 10^3 m^3 (365 Gpi^3) pour toute période de douze mois consécutifs;

   c) 258 500 000 10^3 m^3 (9 125 Gpi^3) pendant toute la durée de la licence.

4. a) À titre d'écart admissible, la quantité pouvant être exportée en vertu de la présente licence pendant toute période de 24 heures peut excéder de vingt pour cent (20 %) la quantité journalière prévue à la condition 3.

   b) À titre d'écart admissible, la quantité pouvant être exportée en vertu de la présente licence pendant toute période de douze mois consécutifs peut excéder de dix pour cent (10 %) la quantité annuelle prévue à la condition 3.

5. Le gaz naturel exporté en vertu de la licence doit être livré au point d'exportation sur le gazoduc Brunswick d'Emera à la frontière canado-américaine près de St. Stephen, au Nouveau-Brunswick.

Exclusion et communication de renseignements

6. Le gaz naturel qui peut être exporté en vertu de la présente licence doit être du gaz naturel liquéfié (GNL) regazéifié reçu au terminal méthanier et quai polyvalent Canaport et ne doit en aucun cas comprendre du gaz naturel produit au Canada.

7. En vertu du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*, Repsol doit déposer auprès de l'Office, dans un délai de trente (30) jours suivant la fin de chaque mois civil, un rapport sur les volumes de gaz exporté et les produits financiers connexes. Dans le cadre de ce rapport, Repsol doit indiquer si des exportations ont eu lieu et, dans l'affirmative, confirmer qu'il s'agit de GNL regazéifié et que les exportations sont conformes à la condition 6.